Deutscher Bundestag **Drucksache 18/10493**

18. Wahlperiode 30.11.2016

Beschlussempfehlung und Bericht

des Innenausschusses (4. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 18/9752, 18/9833 –

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes

A. Problem

Die Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 (ABl. L 97 vom 9.4.2008, S. 72) („EG-Luftsicherheitsverordnung“) und ihre Durchführungsbestimmungen erfordern eine Anpassung des nationalen Rechts. Gleichzeitig soll das Sicherheitsniveau im Bereich der Luftfracht erhöht werden.

B. Lösung

Anpassung des Luftsicherheitsgesetzes, des Bundespolizeigesetzes und des Gesetzes über das Luftfahrt-Bundesamt.

Darüber hinaus hat der Innenausschuss des Deutschen Budenstages beschlossen, den Gesetzentwurf im Wesentlichen um folgende Maßgaben zu ergänzen bzw. abzuändern:

– Streichung des Verweises auf „beliehene und bewaffnete Sicherheitskräfte“,

– Änderungen bei der Zuverlässigkeitsüberprüfung (erweiterte Mitteilungspflichten für zuverlässigkeitsüberprüfte Personen und deren Arbeitgeber, Neufassung der Löschungsfristen der bei der Zuverlässigkeitsüberprüfung erhobenen Daten),

– Neufassung der Ausnahmeregelungen, um unbillige Belastungen insbesondere des Rettungsflugwesens zu vermeiden,

– Anpassung der Zuständigkeitsregelung zur Verhängung des Flugverbotes,

– Konkretisierung der Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Beleihung,

– Einführung einer Übergangsfrist für die Abschaffung der beschäftigungsbezogenen Überprüfung,

– Neuregelung zur Erteilung eines Flugverbotes über Krisengebieten im Ausland (LuftVG).

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die neuen in den EU-Vorschriften und im Gesetzentwurf geregelten Aufgaben entstehen nach Anpassung der Luftsicherheitsgebührenverordnung Gebühreneinnahmen. Nach § 17a Absatz 2 Satz 1 des Luftsicherheitsgesetzes in der Entwurfsfassung (LuftSiG-E) sollen die Gebühren die mit den individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen verbundenen Kosten aller Beteiligten decken (vergleiche Artikel 1 Nummer 20).

Weitere Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand entstehen nicht.

E. Erfüllungsaufwand

Die Verpflichtung zur behördlichen Zulassung der Beteiligten an der sicheren Lieferkette und zu entsprechenden Aufsichtsmaßnahmen ergibt sich (mit Ausnahme der Transporteure) unmittelbar aus der EG-Luftsicherheitsverordnung. Bereits die vorhergehende EG-Luftsicherheitsverordnung – Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt (ABl. L 355 vom 30.12.2002, S. 1) – sah die Zulassung und Beaufsichtigung der reglementierten Beauftragten vor. Das Änderungsgesetz enthält insbesondere für die Zulassung und Beaufsichtigung der Beteiligten an der sicheren Lieferkette für Fracht, Post und Bordvorräte eine klarstellende Ermächtigungsgrundlage und eine Zuständigkeitszuweisung an das Luftfahrt-Bundesamt. Neu vorgesehen ist die Zulassung von Transporteuren durch das Luftfahrt-Bundesamt (§ 9a LuftSiG-E) sowie die Zertifizierung und Zulassung von Sicherheitsausrüstung (§ 10a LuftSiG-E).

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Das Gesetz begründet keinen neuen Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht voraussichtlich ein Erfüllungsaufwand in Höhe von 81 000 Euro jährlich durch die neu vorgesehene Zertifizierung von Sicherheitsausrüstung. Durch die Möglichkeit der Anerkennung von Prüfergebnissen zuständiger Stellen in anderen EU-Mitgliedstaaten wird der Erfüllungsaufwand deutlich reduziert. Welcher zusätzliche Erfüllungsaufwand durch die ebenfalls neu geregelte Zulassung und Überwachung von Transporteuren entsteht, lässt sich derzeit noch nicht belastbar bestimmen.

Soweit durch das Regelungsvorhaben für die Wirtschaft zusätzlicher laufender Erfüllungsaufwand entsteht, der nicht aus der unmittelbar anwendbaren EUrechtlichen Vorgaben resultiert, ist beabsichtigt, diesen innerhalb eines Jahres durch geeignete Entlastungsmaßnahmen zu kompensieren. Die vollständige Erfassung des laufenden Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft wird bis zum Abschluss des parlamentarischen Verfahrens nachgeholt.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Für die Wirtschaft werden keine Informationspflichten neu eingeführt, geändert oder aufgehoben.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die der Verwaltung des Bundes entstehenden Kosten für die Zertifizierung und Zulassung von Sicherheitsausrüstung sowie für die sonstigen neu geregelten individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen in Höhe von jährlich 32,74 Mio. Euro sollen nach Anpassung der Luftsicherheitsgebührenverordnung vollumfänglich durch Gebühren finanziert werden. Bei der Haushaltsaufstellung 2012 wurden dem Luftfahrt-Bundesamt 374 Plan-/Stellen im Bereich Luftfrachtsicherheit (Security) für die Umsetzung der EU-Vorgaben in nationales Recht zugestanden, so dass der dementsprechende Personalbedarf bereits gedeckt ist, auch wenn einige dieser Plan-/Stellen für die Ausbringung neuer Plan-/Stellen in anderen Bereichen des Einzelplans 12 weggefallen sind.

Auf Seiten der Länder ist ein zusätzlicher, nicht detailliert bezifferbarer, Aufwand für die Zulassung von Sicherheitsausrüstung zu erwarten, der sich auch in zusätzlichem Personalbedarf niederschlagen kann.

F. Weitere Kosten

Kosten für die Wirtschaft, einschließlich der für mittelständische Unternehmen, und Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau entstehen durch dieses Gesetz insoweit, als sich zumindest für die Kompensation der zusätzlichen Stellen/Planstellen im Luftfahrt-Bundesamt und gegebenenfalls bei den Ländern neue und gegebenenfalls höhere Gebühren ergeben.

Für diejenigen Beteiligten der sicheren Lieferkette, die im Gesetzentwurf erstmals genannt werden, werden Zulassungsgebühren in der Luftsicherheitsgebührenverordnung geregelt. Auch sind für die Überwachung dieser Beteiligten Aufsichts- beziehungsweise Überwachungsgebühren vorgesehen. Zudem werden Gebühren für die Zertifizierung und Zulassung von Sicherheitsausrüstung anfallen. Insgesamt ergibt sich unter diesen Voraussetzungen für die individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen des Luftfahrt-Bundesamtes eine Gebührenmehrbelastung von jährlich 32,74 Millionen Euro. Nach Anpassung der Luftsicherheitsgebührenverordnung sollen in dieser Höhe Gebührenmehreinnahmen erfolgen. Ob bei den Beteiligten an der sicheren Lieferkette infolge der Verpflichtungen aus der neuen EGLuftsicherheitsverordnung einzelpreiswirksame Kostenschwellen überschritten werden, die sich kalkulatorisch erhöhend auf deren Angebotspreise auswirken, und ob die Beteiligten an der sicheren Lieferkette ihre Möglichkeit der Kostenüberwälzung in Abhängigkeit von der konkreten Wettbewerbssituation auf ihren Teilmärkten einzelpreiserhöhend ausschöpfen, lässt sich zwar nicht abschätzen, aber auch nicht ausschließen. Gleichwohl dürften die möglichen geringfügigen

Einzelpreisänderungen keine Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, haben.

Hinsichtlich der sonstigen Rechtsänderungen entstehen keine zusätzlichen Kosten für die Wirtschaft. Auswirkungen auf die Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, werden nicht erwartet, können aber auch nicht ausgeschlossen werden.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/9752, 18/9833 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen.

1. Artikel 1 wird wie folgt geändert:

   a) Nummer 6 wird wie folgt geändert:

      aa) Buchstabe a wird wie folgt gefasst:

         ‚a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „die nicht allgemein zugänglichen Bereiche“ durch die Wörter „den Sicherheitsbereich“ ersetzt.‘

      bb) In Buchstabe b Doppelbuchstabe cc werden die Wörter „der Luftseite“ durch die Wörter „des Sicherheitsbereichs“ ersetzt.

   b) Nummer 7 wird wie folgt geändert:

      aa) In Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe eee werden die Wörter „Flugplatzgeländes eines Verkehrsflughafens“ durch die Wörter „Geländes eines Flugplatzes“ ersetzt.

      bb) Nach Buchstabe d werden die folgenden Buchstaben e und f angefügt:

         ‚e) Nach Absatz 9 werden die folgenden Absätze 9a und 9b eingefügt:

         „(9a) Zuverlässigkeitsüberprüfte Personen im Sinne von Absatz 1 sind verpflichtet, der zuständigen Luftsicherheitsbehörde innerhalb eines Monats mitzuteilen:

         1. Änderungen ihres Namens,

         2. Änderungen ihres derzeitigen Wohnsitzes, sofern der Wohnsitzwechsel nicht innerhalb eines Landes stattfindet,

         3. Änderungen ihres Arbeitgebers und

         4. Änderungen der Art ihrer Tätigkeit.

         (9b) Arbeitgeber, die Personen für überprüfungspflichtige Tätigkeiten im Sinne von Absatz 1 einsetzen, sind verpflichtet, der zuständigen Luftsicherheitsbehörde innerhalb eines Monats Änderungen betreffend die Tätigkeit dieser Personen mitzuteilen.“

         f) Absatz 11 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

         „Die im Rahmen einer Zuverlässigkeitsprüfung gespeicherten personenbezogenen Daten sind zu löschen

         1. von den Luftsicherheitsbehörden

            a) bei positiver Bescheidung innerhalb von drei Jahren nach Ablauf der Gültigkeit der Zuverlässigkeitsüberprüfung,

b) innerhalb von zwei Jahren im Falle der Ablehnung oder des Widerrufs der Zuverlässigkeit,

c) unverzüglich nach Rücknahme des Antrags durch den Betroffenen, sofern dieser noch nicht beschieden wurde;

2. von den nach den Absätzen 3 und 4 beteiligten Behörden und den nach Absatz 3 Satz 1 Nummer 5 beteiligten Stellen

a) drei Monate nach Ende der regelmäßigen Gültigkeitsdauer einer Zuverlässigkeitsüberprüfung, gerechnet ab dem Zeitpunkt der Anfrage durch die Luftsicherheitsbehörde, oder

b) unmittelbar nach Mitteilung durch die Luftsicherheitsbehörde im Falle von Ablehnungen, Rücknahmen oder Widerrufen.“ ‘

c) Nummer 8 Buchstabe b wird wie folgt gefasst:

‚b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Für Flugplätze sowie für abgegrenzte Bereiche von Flugplätzen kann die Luftsicherheitsbehörde auf der Grundlage einer Risikobewertung Abweichungen von Absatz 1 festlegen, soweit die Voraussetzungen nach der Verordnung (EU) Nr. 1254/2009 der Kommission vom 18. Dezember 2009 zur Festlegung der Bedingungen, unter denen die Mitgliedstaaten von den gemeinsamen Grundnormen für die Luftsicherheit in der Zivilluftfahrt abweichen und alternative Sicherheitsmaßnahmen treffen können (ABl. L 338 vom 19.12.2009, S. 17) in der jeweils geltenden Fassung vorliegen. Hierbei ist den einsatz- und betriebsbezogenen Notwendigkeiten von polizeilichen Flügen sowie von Ambulanz-, Notfall- und Rettungsflügen besonders Rechnung zu tragen.“ ‘

d) Nummer 9 wird wie folgt geändert:

aa) In Buchstabe b wird Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Die in Satz 1 Nummer 1 bis 6 aufgeführten Sicherheitsmaßnahmen sind von dem Unternehmen in einem Luftsicherheitsprogramm im Sinne des Artikels 13 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 darzustellen, welcher der Luftsicherheitsbehörde innerhalb einer von ihr zu bestimmenden Frist zur Zulassung vorzulegen ist; die Luftsicherheitsbehörde kann Ausnahmen von der Vorlagepflicht sowie für Luftfahrtunternehmen, die ausschließlich Luftfahrzeuge mit einem Höchstgewicht von bis zu 5,7 Tonnen betreiben, auch Ausnahmen von den Verpflichtungen nach Absatz 1 zulassen.“

bb) Nach Buchstabe c wird folgender Buchstabe d eingefügt:

‚d) Absatz 2 Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

„2. für Luftfahrtunternehmen, die ihren Hauptsitz außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes haben, sofern sie Verkehrsflughäfen in der Bundesrepublik Deutschland

benutzen, auch außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes, wenn und soweit die jeweils örtlich geltenden Vorschriften nicht entgegenstehen.“ ‘

cc) Die bisherigen Buchstaben d bis f werden die Buchstaben e bis g.

e) Nummer 11 wird wie folgt geändert:

aa) In Buchstabe a werden die Wörter „zu nicht allgemein zugänglichen Bereichen“ durch die Wörter „zur Luftseite sowie zum Zugang zum Sicherheitsbereich oder zum sensiblen Teil des Sicherheitsbereiches“ ersetzt.

bb) In Buchstabe b werden die Wörter „auf der Luftseite“ durch die Wörter „in den Sicherheitsbereichen“ ersetzt.

cc) In Buchstabe c werden nach dem Wort „Luftseite“ die Wörter „sowie zu den Sicherheitsbereichen“ angefügt.

f) Nummer 17 Buchstabe f wird wie folgt gefasst:

‚f) Folgender Absatz 5 wird angefügt:

„(5) Die Befugnis nach § 3a Absatz 1 wird vom Bundesministerium des Innern im Benehmen mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wahrgenommen. Bei Gefahr im Verzug kann auf das Benehmen nach Satz 1 verzichtet werden. Die Befugnis nach § 3a Absatz 2 wird vom Luftfahrt-Bundesamt wahrgenommen.“ ‘

g) In Nummer 18 wird Absatz 2 wie folgt gefasst:

„(2) Die Beleihung ist nur zulässig, wenn

1. der zu Beleihende für die zu übertragende Aufgabe geeignet, sach- und fachkundig und zuverlässig ist; insbesondere müssen die erforderlichen speziellen rechtlichen und technischen Kenntnisse nachgewiesen werden,

2. die Erfüllung der übertragenen Aufgaben sichergestellt ist und

3. keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen.

Die beleihende Behörde hat sich anhand geeigneter Nachweise vom Vorliegen der in Satz 1 Nummer 1 genannten Voraussetzungen zu überzeugen.“

h) Nummer 24 wird wie folgt gefasst:

‚24. Nach § 21 wird folgender § 22 eingefügt:

„§ 22

Übergangsregelung

(1) Die Regelung in § 7 Absatz 1 Satz 2 ist erst ein Jahr nach dem … [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 5 Absatz 1 dieses Gesetzes] anzuwenden. Bereits vor diesem Zeitpunkt können die Betroffenen einen Antrag auf Zuverlässigkeitsüberprüfung stellen.

(2) Eine Überprüfung der Luftsicherheitsprogramme nach § 8 Absatz 1 Satz 6 und § 9 Absatz 1 Satz 3 muss frühestens ein Jahr nach

dem … [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 5 Absatz 1 dieses Gesetzes] erfolgen.

(3) Die Zulassungspflicht von Transporteuren nach § 9a Absatz 2 Satz 1 beginnt ein Jahr nach dem … [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 5 Absatz 1 dieses Gesetzes].“ ‘

2. Nach Artikel 3 wird folgender Artikel 4 eingefügt:

‚Artikel 4

Änderung des Luftverkehrsgesetzes

Das Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2016 (BGBl. I S. 1548) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Nach § 26 wird folgender § 26a eingefügt:

„§ 26a

(1) Bei tatsächlichen Anhaltspunkten für eine erhebliche Gefährdung der Betriebssicherheit von Luftfahrzeugen kann das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur für in § 1a Absatz 1 genannte Luftfahrzeuge auch außerhalb des Hoheitsgebiets der Bundesrepublik Deutschland für alle oder bestimmte Beförderungsarten ein Einflug-, Überflug- oder Startverbot verhängen, soweit keine völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland entgegenstehen. Das Verbot kann ungeachtet einer Erlaubnis oder einer Erlaubnisfreiheit nach § 2 Absatz 7 verhängt werden.

(2) Das Verbot ist auf das erforderliche Maß zu beschränken, zeitlich zu befristen und kann bei Fortbestehen der Gefährdungslage nach Absatz 1 Satz 1 im erforderlichen Umfang, auch mehrfach, verlängert werden. Eine Kombination mehrerer Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 1 ist möglich.

(3) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Anordnung nach Absatz 1 Satz 1 haben keine aufschiebende Wirkung.

(4) Verfügungen nach Absatz 1 werden auf der Internetseite des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur veröffentlicht und als „Notice to Airmen (NOTAM)“ in englischer Sprache bekannt gemacht.“ ‘

3. Die bisherigen Artikel 4 und 5 werden die Artikel 5 und 6.

Berlin, den 30. November 2016

Der Innenausschuss

Ansgar Heveling
Vorsitzender

Anita Schäfer (Saalstadt)
Berichterstatterin

Susanne Mittag
Berichterstatterin

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Irene Mihalic
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Anita Schäfer (Saalstadt), Susanne Mittag, Ulla Jelpke und Irene Mihalic

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf den **Drucksachen 18/9752, 18/9833** wurde in der 193. Sitzung des Deutschen Bundestages am 29. September 2016 an den Innenausschuss federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Verteidigungsausschuss, den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur und den Ausschuss für Tourismus zur Mitberatung überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung beteiligte sich gutachterlich (Ausschussdrucksache 18(4)645).

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 122. Sitzung am 30. November 2016 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 18(4)714 anzunehmen.

Der **Verteidigungsausschuss** hat in seiner 80. Sitzung am 30. November 2016 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 18(4)714 anzunehmen.

Der **Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur** hat in seiner 90. Sitzung am 30. November 2016 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 18(4)714 empfohlen.

Der **Ausschuss für Tourismus** hat in seiner 60. Sitzung am 19. Oktober 2016 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Innenausschuss hat in seiner 93. Sitzung am 19. Oktober 2016 einvernehmlich beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/9752, 18/9833 durchzuführen und diese in seiner 94. Sitzung am 7. November 2016 durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung, an der sich sechs Sachverständige beteiligt haben, wird auf das Protokoll der 94. Sitzung des Innenausschusses vom 7. November 2016 verwiesen (Protokoll 18/94).

Der **Innenausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 97. Sitzung am 30. November 2016 abschließend beraten. Den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/9752, 18/9833 empfiehlt der Innenausschuss in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN anzunehmen. Die Änderungen entsprechen dem von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD in den Innenausschuss eingebrachten Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(4)714, der zuvor mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. angenommen wurde. Gegenstand der Beratungen war auch die aktualisierte Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates auf Ausschussdrucksache 18(4)719 vom 29. November 2016, in der dieser nach der Nacherfassung keine Einwände mehr gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen geltend macht.

IV. Begründung

Zur Begründung allgemein wird auf Drucksachen 18/9752, 18/9833 verwiesen. Die vom Innenausschuss vorgenommenen Änderungen auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 18(4)714 begründen sich wie folgt:

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Zu Doppelbuchstabe aa

Die Regelung zur Beleihung in § 5 Absatz 1 LuftSiG-E ist als systemfremd zu streichen, da die Beleihung künftig horizontal und abschließend in § 16a LuftSiG-E geregelt ist. Darüber hinausgehende Beleihungsregelungen sind nicht erforderlich.

Zu Doppelbuchstabe bb

Es wird für ausreichend und sinnvoll erachtet, dass verbotene Gegenstände, die bei der Luftsicherheitskontrolle detektiert werden, außerhalb des Sicherheitsbereiches zurückgelassen werden. Es wäre nicht praktikabel und unverhältnismäßig, in diesen Fällen ein Verbringen auf die Landseite zu verlangen.

Zu Buchstabe b

Zu Doppelbuchstabe aa

Der Begriff "Verkehrsflughafen" ist in § 38 der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) definiert und enger als der in den europäischen Luftsicherheitsvorschriften verwendete Begriff des Flugplatzes („airport“). Unabhängig von der rechtlichen Klassifizierung des jeweiligen Flugplatzes ist eine Zuverlässigkeitsüberprüfung aber stets erforderlich, wenn für den unbegleiteten Zugang zu einem Sicherheitsbereich ein erforderlicher Flughafen- oder Flugbesatzungsausweis ausgestellt werden soll (Nummer 1.2.3. des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998). Die Festlegung beziehungsweise Definition von Sicherheitsbereichen ist unter Beachtung von Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 keinesfalls ausschließlich auf die nach nationalen luftrechtlichen Bestimmungen als Verkehrsflughäfen genehmigten Flugplätze beschränkt.

Zu Doppelbuchstabe bb

Zum neuen Buchstaben e: Für die Luftsicherheitsbehörde ist es wichtig, über die aktuellen Angaben zu Namen, Wohnsitz und Tätigkeit zuverlässigkeitsüberprüfter Personen zu verfügen, um das System der fortlaufenden Überwachung im Rahmen der Nachberichtspflicht gemäß § 7 Absatz 9 LuftSiG insbesondere auch bei länderübergreifenden Sachverhalten sicherzustellen. In Ergänzung zu den Meldepflichten zuverlässigkeitsüberprüfter Personen soll eine korrelierende Meldepflicht von Arbeitgebern eingeführt werden, deren Beschäftigte aus beruflichen Gründen eine Zuverlässigkeitsüberprüfung benötigen.

Zum neuen Buchstaben f: Die bisherigen Löschungsfristen für die Luftsicherheitsbehörden (§ 7 Absatz 11 Satz 1 Nummer 1 LuftSiG), die auf die Ausübung überprüfungspflichtiger Tätigkeiten durch den Betroffenen abstellen, haben sich in der Vergangenheit als nicht praktikabel erwiesen. Da die Luftsicherheitsbehörden zum Teil nicht über die Aufnahme oder Beendigung einer entsprechenden Tätigkeit informiert werden, ist die bislang in § 7 Absatz 11 Satz 1 Nummer 1 LuftSiG vorgesehene Anknüpfung an die Dauer der überprüfungspflichtigen Tätigkeit nicht sinnvoll. Hinzu kommt, dass auf dem Bescheid über die Feststellung der Zuverlässigkeit eine Gültigkeitsdauer von fünf Jahren ausgewiesen ist. Dies liegt auch im Interesse der überprüften Person, die den Bescheid zum Beispiel für mehrere überprüfungspflichtige Tätigkeiten weiterverwenden möchte. Würden aber die Daten bei der Beendigung der (ersten) überprüfungspflichtigen Tätigkeit gelöscht, würde damit auch die in § 7 Absatz 9 enthaltene Nachberichtspflicht unterlaufen. Der Änderungsvorschlag stellt daher richtigerweise nicht mehr auf die Dauer der ausgeübten Tätigkeit, sondern auf die Gültigkeitsdauer der Zuverlässigkeitsüberprüfung ab.

Folgerichtig sind auch die Löschungsfristen für die beteiligten Behörden in § 7 Absatz 11 Satz 1 Nummer 2 LuftSiG anzupassen. Hier erscheint es sinnvoll, auf die regelmäßige Gültigkeitsdauer einer Zuverlässigkeitsüber-

prüfung abzustellen (nach § 5 Absatz 2 Satz 1 der Luftsicherheits-Zuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung derzeit 5 Jahre), ergänzt um einen Puffer von drei Monaten für mögliche Bearbeitungszeiten bei den beteiligten Behörden. Anders verhält es sich im Falle von Ablehnungen, Rücknahmen oder Widerrufen: hier wird eine Löschung unmittelbar nach Mitteilung des Sachverhalts durch die zuständige Luftsicherheitsbehörde verlangt.

Zu Buchstabe c

Durch die Neuregelung in § 8 Absatz 1 LuftSiG-E unterliegen künftig – entsprechend den EU-rechtlichen Vorgaben – grundsätzlich alle nicht ausschließlich für militärische Zwecke genutzten Flugplätze der Durchführung luftsicherheitsrechtlicher Maßnahmen. In § 8 Absatz 2 LuftSiG-E ist eine Ausnahmemöglichkeit für kleinere Flugplätze vorgesehen. Die möglichen Ausnahmetatbestände sollten jedoch nicht enger gefasst werden, als es das EU-Recht vorsieht. Aus diesem Grunde ist die Einschränkung in Bezug auf Verkehrsflughäfen zu streichen. Entsprechendes gilt für das Erfordernis der Ortsbezogenheit bei der erforderlichen Risikobewertung. Es ist davon auszugehen, dass in der derzeit verhandelten Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 1254/2009 zur Festlegung der Bedingungen, unter denen die Mitgliedstaaten von den gemeinsamen Grundnormen für die Luftsicherheit in der Zivilluftfahrt abweichen und alternative Sicherheitsmaßnahmen treffen können das Kriterium der „Ortsbezogenheit“ gestrichen wird. Dies erscheint auch sinnvoll, da es möglich sein muss, bestimmte Kategorien von Flugplätzen (zum Beispiel Landeplätze für Rettungshubschrauber) in generalisierter Form von den allgemeinen luftsicherheitsrechtlichen Anforderungen auszunehmen. Aus diesem Grund sollte in der nationalen Regelung das Kriterium der „Ortsbezogenheit“ nicht zusätzlich gefordert werden. Durch den neu eingefügten Satz 2 wird das Ermessen der Luftsicherheitsbehörde dahingehend eingeschränkt, dass sie den einsatzbezogenen Notwendigkeiten von polizeilichen Flügen sowie von Ambulanz-, Notfall- und Rettungsflügen in jedem Fall Rechnung tragen muss. Dies gilt auch für gewerbliche medizinische Hubschraubernoteinsätze entsprechend den einschlägigen Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 der Kommission vom 5. Oktober 2012 zur Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf den Flugbetrieb gemäß der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 296 vom 25.10.2012, Seite 1).

Zu Buchstabe d

Zu Doppelbuchstabe aa

Durch diese Änderungen können kleine Luftfahrtunternehmen auch materiell (nicht nur bzgl. der Vorlagepflicht) von den Anforderungen des Absatz 1 ausgenommen werden. Damit kann dort, wo es von der Luftsicherheitsbehörde für vertretbar und sinnvoll erachtet wird, die bisherige Rechtslage beibehalten werden. Praktische Bedeutung hat dies insbesondere für das Rettungsflugwesen, das durch die Neufassung des Gesetzes nicht in seiner Funktionsfähigkeit beeinträchtigt werden soll.

Zu Doppelbuchstabe bb

Durch die Ergänzung in § 9 Absatz 2 Nummer 2 wird klargestellt, dass auch Luftfahrtunternehmen mit Hauptsitz außerhalb des Geltungsbereichs des Luftsicherheitsgesetzes die in Absatz 1 genannten Sicherheitsmaßnahmen auf ihrem Startflughafen erfüllen müssen, wenn sie Verkehrsflughäfen in der Bundesrepublik Deutschland anfliegen.

Zu Doppelbuchstabe cc

Folgeänderung aufgrund des neu eingefügten Buchstaben b.

Zu Buchstabe e

Da für den Zugang zur Luftseite, die nicht gleichzeitig Sicherheitsbereich ist, weder nach EU-Recht noch nach nationalem Recht eine Zuverlässigkeitsüberprüfung erforderlich ist, ist eine entsprechende Differenzierung im Rahmen von § 10 LuftSiG-E erforderlich. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass nach EU-Recht ein Ausweis nur im Sicherheitsbereich sichtbar getragen werden muss. Auf der Luftseite ist lediglich eine Genehmigung mitzuführen.

Zu Buchstabe f

Die Unterstützung des Bundesministeriums des Innern durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur bei der Umsetzung eines Verbots nach § 3a Absatz 1 LuftSiG-E soll durch eine Ressortvereinbarung festgelegt werden. Eine Regelung im Luftsicherheitsgesetz hierzu ist nicht erforderlich.

Zu Buchstabe g

Durch die Einfügung in Satz 1 Nummer 1 wird klargestellt, dass neben der generellen Sach- und Fachkunde in einem Fachbereich auch die spezifischen Kenntnisse nachgewiesen werden müssen, die in rechtlicher und technischer Hinsicht für die ordnungsgemäße Ausübung der übertragenen Aufgabe erforderlich sind. Der neu angefügte Satz 2 stellt erhöhte Anforderungen an die Behörde, die die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben an Beliehene übertragen will. Es muss sichergestellt sein, dass das Vorliegen der in Satz 1 Ziffer 1 genannten materiellen Voraussetzungen auch durch entsprechende Nachweise belegt und von der Behörde in jedem Einzelfall überprüft wird.

Zu Buchstabe h

Durch die Einfügung einer zusätzlichen Übergangsregelung in § 22 Absatz 1 LuftSiG-E soll erreicht werden, dass es bei der notwendigen Beantragung von Zuverlässigkeitsüberprüfungen für eine Vielzahl von Personen nicht zu einer Überlastung der zuständigen Landesbehörden und damit zu unbilligen Verzögerungen für Beschäftigte und Unternehmen kommt.

Zu Nummer 2

Anlass für den neuen § 26 a des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) ist der Abschuss des Malaysia-Airlines-Fluges MH 17 am 17. Juli 2014 über der Ukraine. Bis zu diesem Zeitpunkt erschien es undenkbar, dass ein Luftfahrzeug in so großen Höhen über einem Kriegs- oder Krisengebiet abgeschossen werden könnte. Es war gängige Praxis, allein den Luftfahrtunternehmen und Luftfahrzeugführern die Entscheidung zu überlassen, welche Flugrouten sie für den Flug zu ihrem Ziel wählen, unabhängig davon, ob sie dabei auch Kriegs- oder Krisenregionen im Ausland überfliegen.

Angesichts neuartiger Gefahrenlagen kann für Krisen- oder Kriegsgebiete im Ausland die Verantwortung, welche Gebiete noch überflogen und welche Flughäfen noch bedient werden können, nicht allein den Luftfahrtunternehmen und Luftfahrzeugführern überlassen bleiben. Die Schutzpflicht des Staates erfordert vielmehr auch ein staatliches Handeln.

Zur Gewährleistung der allgemeinen Betriebssicherheit des Luftverkehrs ist nach dem Luftverkehrsgesetz (LuftVG) der Bund verpflichtet. Die staatlichen Behörden kommen dieser Verantwortung insbesondere als Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden für deutsche Luftfahrtunternehmen und das lizenzierte Luftfahrtpersonal nach. Darüber hinaus besteht jedoch auch eine völkerrechtliche Verantwortung des Register- und Flaggenstaats für „seine“ Luftfahrzeuge und „sein“ Luftfahrtpersonal im Ausland (Flaggenrechtsprinzip – vgl. insbesondere Artikel 21, 29, 31, 32 und 33 des ICAO-Abkommens). Diese Verantwortung verpflichtet die staatlichen Behörden insbesondere auch im Ausland für die Einhaltung der Betriebsregeln und der Vorschriften im Hinblick auf die Sicherheit der Verkehrsabwicklung Sorge zu tragen. Dieser Verpflichtung trägt insbesondere § 1a LuftVG Rechnung, der die Anwendung nationaler Betriebsregeln für deutsche Luftfahrzeuge auch auf Bereiche außerhalb des deutschen Hoheitsgebiets vorsieht.

Soweit besondere Gefahren für die Luftfahrt innerhalb des Hoheitsbereichs der Bundesrepublik Deutschland bestehen (insbesondere durch militärische Aktivitäten, wie z.B. durch Artillerieschießen, Boden/Luftschießen, Munitionsschießen, Zielschleppen, Test- und Erprobungsflüge), kommt der Bund seiner Verantwortung für die Gewährleistung der allgemeinen Betriebssicherheit des Luftverkehrs durch die Festlegung von Luftsperr- oder Flugbeschränkungsgebieten gemäß § 26 LuftVG und § 17 der Luftverkehrs-Ordnung (LuftVO) nach. Außerhalb des Hoheitsbereichs der Bundesrepublik Deutschland kann der Bund bislang nur über eine Betriebsregelung für die seiner Verantwortung gemäß § 1a Absatz 1 LuftVG unterliegenden Luftfahrzeuge sicherstellen, dass die für den Luftverkehr gefährlichen Lufträume entweder überhaupt nicht beflogen oder nur nach ganz bestimmten Maßgaben benutzt werden.

Die Schutzpflicht des Staates bedeutet jedoch nicht, dass der Luftfahrzeugführer von seiner Pflicht entbunden wäre, in eigener Verantwortung zu prüfen, ob ein Krisen- oder Kriegsgebiet im Ausland gefahrlos überflogen werden kann. Denn in erster Linie trägt der Luftfahrzeugführer die Verantwortung für die körperliche Unversehrtheit seiner Passagiere; er besitzt die sogenannte Bordgewalt und muss den sicheren Betrieb des Luftfahrzeuges gewährleisten. Die staatliche Schutzpflicht besteht unbeschadet der Pflichten des Luftfahrzeugführers.

Ein staatliches Verbot, bestimmte Krisengebiete im Ausland zu überfliegen oder auf ausländischen Flughäfen zu landen, die ggf. unter Raketenbeschuss stehen könnten, würde jedenfalls einen – mit der Erfüllung der Schutzpflicht verbundenen – Eingriff in die Rechte Dritter darstellen und bedarf insofern einer eindeutigen gesetzlichen Grundlage. Verbote und Warnungen werden bislang auf § 29 Absatz 1 LuftVG gestützt. Hierbei handelt es sich jedoch um eine Generalklausel. Mit dem neuen § 26a Absatz 1 LuftVG wird nunmehr eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Flugverboten in ausländischen Kriegs- oder Krisengebieten geschaffen.

Nach Absatz 1 können die zu treffenden betrieblichen Maßnahmen ein Einflug-, Überflug-, Start- oder Landeverbot umfassen. Sie können auch miteinander kombiniert werden sowie auf nur bestimmte Beförderungsarten beschränkt werden. Darüber hinaus kann der Betrieb von der Einhaltung bestimmter Auflagen abhängig gemacht werden. Andererseits sind auch Ausnahmen aus Gründen der öffentlichen Interessen, insbesondere der öffentlichen Verkehrsinteressen oder der Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen, möglich. Damit erlaubt die Regelung ein Höchstmaß an flexiblem Vorgehen, um den besonderen Belangen vor Ort wie aber auch den Sicherheitsinteressen gerecht zu werden.

Im Interesse der Aufrechterhaltung der allgemeinen Betriebssicherheit des Luftverkehrs haben gemäß Absatz 3 Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Allgemeinverfügung keine aufschiebende Wirkung.

Die Verfügungen werden gemäß Absatz 4 in deutscher Sprache in den Nachrichten für Luftfahrer veröffentlicht und als Nachricht für die Luftfahrt (NOTAM - Notice to Airmen; Anordnungen und Informationen über temporäre oder permanente Änderungen der Aeronautical Information Publication) in englischer Sprache bekannt gemacht. Hierbei handelt es sich um ein Verfahren, das sich in der Praxis bewährt hat.

Zu Nummer 3

Folgeänderung aufgrund des neu eingefügten Artikels 4.

Berlin, den 30. November 2016

Anita Schäfer (Saalstadt)
Berichterstatterin

Susanne Mittag
Berichterstatterin

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Irene Mihalic
Berichterstatterin